**Tiesību normas un tiesību normu piemērošanas akta savstarpēja nošķiršana; Rīgas domes 2017.gada 23.maija lēmuma Nr. 5290 „Par Rīgas pilsētas pašvaldības daudzbērnu ģimeņu reģistru” 4.punkta tiesiskā daba**

Vērtējot konkrēta pašvaldības regulējuma tiesisko dabu, nav izšķirošas nozīmes formai, kādā pašvaldība to ir pieņēmusi – ar lēmumu vai ar pašvaldības saistošajiem noteikumiem. Izšķiroši ir tas, vai konkrētais regulējums pēc savas būtības atbilst vispārīgā administratīvā akta pazīmēm vai ārējās tiesību normas pazīmēm. Lēmuma formā izdots regulējums, ja tas atbilst tiesību normas pazīmēm, aplūkojams kā tiesību norma, nevis kā vispārīgais administratīvais akts.

Rīgas domes 2017.gada 23.maija lēmuma Nr. 5290 „Par Rīgas pilsētas pašvaldības daudzbērnu ģimeņu reģistru” 4.punkts noteic vispārsaistošus priekšrakstus, kam jāizpildās, lai ģimeni uzņemtu daudzbērnu ģimeņu reģistrā, un to iedarbība nav ierobežota ne ar konkrētiem apstākļiem, ne ar konkrētu laika sprīdi. Šiem kritērijiem ir ārēja iedarbība, tie attiecas uz nenoteiktu personu loku – visiem vecākiem, kuri vēlas ģimenes reģistrāciju daudzbērnu ģimeņu reģistrā, un tie ir attiecināmi uz vairākiem šāda veida gadījumiem, proti, šie kritēriji ir piemērojami atkārtoti neierobežotā laika posmā. Tādējādi minētā Rīgas domes lēmuma 4.punktam piemīt visas tiesību normai raksturīgās pazīmes, un tā tiesiskā iedarbība ir tāda pati, kāda būtu noteiktā kārtībā apstiprinātiem pašvaldības saistošajiem noteikumiem. Līdz ar to minētā domes lēmuma 4.punktam ir pašvaldības saistošo noteikumu tiesību normas, nevis vispārīgā administratīvā akta tiesiskā daba.

**Apstrīdēšanas procesa augstākā iestādē būtība**

Apstrīdēšanas procesa jēga ir ne tikai dot iespēju augstākai iestādei pārbaudīt, vai zemāka iestāde pieļāvusi kādas kļūdas, bet arī nodrošināt, ka augstāka iestāde vēlreiz izskata lietu pēc būtības. Proti, apstrīdēšanas procesa primārā jēga ir dot iespēju strīdus jautājumu atrisināt valsts pārvaldes ietvaros bez vēršanās tiesā. Savukārt lietas izskatīšana pēc būtības atbilstoši objektīvās izmeklēšanas principam un Administratīvā procesa likuma normām nozīmē vispusīgu apstākļu noskaidrošanu un izvērtēšanu, neaprobežojoties tikai ar to informāciju un pierādījumiem, kas bija iesniegti zemākajā iestādē.

Tas, ka privātpersona zemākā iestādē nav iesniegusi visu nepieciešamo informāciju, nav pamats augstākai iestādei neskatīt apstrīdēšanas iesniegumu pēc būtības. Tāpat tas nevar būt pamats augstākai iestādei neievērot Administratīvā procesa likuma 59.panta pirmo daļu, kas noteic iestādes pienākumu noskaidrot lietas izlemšanai nepieciešamos apstākļus un dot privātpersonai ieteikumus un norādījumus par iesniedzamajiem pierādījumiem.

**Pašvaldības pienākums, izvēloties veidus kā atbalstīt daudzbērnu ģimenes, ievērot Bērnu tiesību aizsardzības likumu**

Pašvaldībām jārespektē Bērnu tiesību aizsardzības likumā noteiktā daudzbērnu ģimenes definīcija un tām ir tiesības šādu statusu piešķirt vēl plašākam, bet ne šaurākam personu lokam. Tas bija jāņem vērā arī Rīgas domei izdodot Rīgas domes 2017.gada 23.maija lēmumu Nr. 5290 „Par Rīgas pilsētas pašvaldības daudzbērnu ģimeņu reģistru”. Tas vien, ka pašvaldībai ir rīcības brīvība izvēlēties, kādā veidā atbalstīt daudzbērnu ģimenes, nemaina to, ka pašvaldībai jāievēro arī Bērnu tiesību aizsardzības likums.

**Latvijas Republikas Senāta**

**Administratīvo lietu departamenta**

**2024.gada [..]**

**SPRIEDUMS[[1]](#footnote-1)**

**Lieta Nr. [..], SKA- [B]/2024**

ECLI:AT:2024:[..]

Senāts šādā sastāvā: senatore referente Ieva Višķere, senatores Dzintra Amerika un Veronika Krūmiņa

rakstveida procesā izskatīja administratīvo lietu, kas ierosināta, pamatojoties uz [pers. A] pieteikumu par atteikuma reģistrēt viņa ģimeni Rīgas pilsētas pašvaldības daudzbērnu ģimeņu reģistrā atzīšanu par prettiesisku, sakarā ar Rīgas valstspilsētas pašvaldības Labklājības departamenta kasācijas sūdzību par Administratīvās apgabaltiesas 2024.gada [..] spriedumu.

**Aprakstošā daļa**

[1] Pieteicējs [pers. A] 2018.gada [..], izmantojot e-pakalpojumu Rīgas pašvaldības pakalpojumu portālā [*www.eriga.lv*](http://www.eriga.lv), iesniedza pieteikumu viņa ģimenes reģistrācijai Rīgas pilsētas pašvaldības daudzbērnu ģimeņu reģistrā (turpmāk – daudzbērnu ģimeņu reģistrs).

Pieteicējam e-pakalpojumu portālā tika sniegta atbilde, ka pēc pašvaldības rīcībā esošās informācijas viņa ģimene neatbilst daudzbērnu ģimenes statusam – Rīgas domes 2017.gada 23.maija lēmumā Nr. 5290 „Par Rīgas pilsētas pašvaldības daudzbērnu ģimeņu reģistru” (turpmāk – Rīgas domes lēmums par daudzbērnu ģimeņu reģistru) noteiktajiem daudzbērnu ģimenes statusa kritērijiem. Rīgas domes priekšsēdētājs pieteicēja apstrīdēšanas iesniegumu šajā jautājumā atteicās izskatīt.

[2] Pieteicējs vērsās tiesā ar pieteikumu par labvēlīga administratīvā akta, ar kuru pieteicēja ģimene tiktu reģistrēta daudzbērnu ģimeņu reģistrā, izdošanu un par iestādes atteikuma atzīšanu par prettiesisku. Tiesvedības gaitā pieteicējs precizēja, ka uztur tikai prasījumu par atteikuma reģistrēt viņa ģimeni daudzbērnu ģimeņu reģistrā atzīšanu par prettiesisku, jo apstākļu maiņas dēļ (viens no pieteicēja bērniem sasniedzis 24 gadu vecumu) pieteicēja ģimenes reģistrācijai daudzbērnu ģimeņu reģistrā vairs nav pamata.

[3] Administratīvā apgabaltiesa ar 2024.gada [..] spriedumu pieteikumu apmierināja. Spriedums, ņemot vērā arī daļēju pievienošanos pirmās instances tiesas sprieduma motivācijai, pamatots ar turpmāk norādītajiem argumentiem.

[3.1] Ģimenes reģistrācija daudzbērnu ģimeņu reģistrā rada tiesiskas sekas – piešķir ģimenei statusu, kas ļauj saņemt Rīgas pilsētas pašvaldībā noteiktos atvieglojumus, piemēram, atvieglojumus maksai par bērnam pirmsskolas izglītības iestādē nodrošinātajiem ēdināšanas pakalpojumiem. Atteikums reģistrēt pieteicēja ģimeni daudzbērnu ģimeņu reģistrā radīja pieteicējam tiesiskas sekas saistībā ar ēdināšanas izdevumu apmaksu bērnam, kurš apmeklē pirmsskolas izglītības iestādi. Līdz ar to strīdus atteikums ir uzskatāms par pieteicējam nelabvēlīgu administratīvo aktu.

[3.2] Rīgas domes lēmuma par daudzbērnu ģimeņu reģistru 4.punktā noteikti kritēriji, kādiem ģimenei jāatbilst, lai to iekļautu daudzbērnu ģimeņu reģistrā: 1) ģimenē ir vismaz trīs bērni, tostarp bērni līdz 24 gadu vecumam, ja tie turpina apgūt vispārējo, profesionālo vai augstāko izglītību; 2) ģimenei ir deklarēta viena kopīga dzīvesvietas adrese Rīgas pašvaldībā.

Sākotnējā atteikuma reģistrēt pieteicēja ģimeni daudzbērnu ģimeņu reģistrā apstrīdēšanas ietvaros pieteicējs iesniedza pierādījumus, kas apliecina, ka viņa ģimene atbilda daudzbērnu ģimenes kritērijam – ģimenē ir trīs bērni, tostarp bērni līdz 24 gadu vecumam, kas turpina izglītošanos augstskolā. Iestāde, kļūdaini uzskatot, ka konkrētajā gadījumā nenorisinās administratīvais process, bija atteikusies no pieteicēja sagādāto dokumentu vērtēšanas. Šāda rīcība neatbilst Administratīvā procesa likuma 59. un 62.panta normām, no kurām izriet iestādes pienākums noskaidrot un ņemt vērā lēmuma pieņemšanai nepieciešamo informāciju un uzklausīt privātpersonu. Ja apstrīdēšanas iestāde būtu izvērtējusi pieteicēja prasījumu pēc būtības, tā būtu konstatējusi, ka pieteicējs ir iesniedzis nepieciešamo informāciju par bērniem.

[3.3] Rīgas domes lēmuma par daudzbērnu ģimeņu reģistru 4.punktā ietvertais kritērijs, ka visiem ģimenes locekļiem jābūt deklarētiem vienā kopīgā dzīvesvietas adresē, nav tiesisks, jo paredz, ka pašvaldības atbalsts tiek sniegts šaurākam daudzbērnu ģimeņu lokam, nekā paredzēts Bērnu tiesību aizsardzības likuma 1.panta 16.punktā. Līdz ar to minētā kritērija neizpilde nevarēja būt tiesisks pamats atteikumam pieteicēja ģimeni reģistrēt daudzbērnu ģimeņu reģistrā.

[3.4] Ņemot vērā Senāta atziņas šajā lietā, atzīstams, ka pašvaldība nepamatoti atteica reģistrēt pieteicēju daudzbērnu ģimeņu reģistrā, atsaucoties uz to, ka nav saņemta pieteicēja pilngadīgo bērnu piekrišana viņu datu apstrādei.

[4] Rīgas valstspilsētas pašvaldības Labklājības departaments par spriedumu iesniedza kasācijas sūdzību. Kasācijas sūdzība pamatota ar turpmāk minētajiem argumentiem.

[4.1] Administratīvā rajona tiesa šajā lietā norādīja, ka Rīgas domes lēmums par daudzbērnu ģimeņu reģistru ir vispārīgais administratīvais akts, un apgabaltiesa tam nav iebildusi. Vienlaikus apgabaltiesa, atzīstot, ka šā lēmuma 4.punktā paredzētais kritērijs, ka ģimenei jābūt deklarētai vienā kopīgā adresē, nav tiesisks, nav ņēmusi vērā, ka šis lēmums nav likumā noteiktā termiņā apstrīdēts un tātad tas ir spēkā esošs administratīvais akts. Līdz ar to tiesa, lemjot par šajā vispārīgajā administratīvajā aktā ietvertā kritērija tiesiskumu, ir pārkāpusi Administratīvā procesa likuma 70.pantā noteikto par administratīvā akta spēkā esību. Apgabaltiesai šis spēkā esošais administratīvais akts bija jārespektē, un tā vērtēšana šajā lietā nebija pieļaujama.

[4.2] Tiesa nepamatoti piemēroja Bērnu tiesību aizsardzības likuma 1.panta 16.punktu.

Rīgas domes lēmums par daudzbērnu ģimeņu reģistru izdots, pamatojoties uz likuma „Par pašvaldībām” 12.pantu un 21.panta pirmās daļas 27.punktu. Minētās tiesību normas regulē pašvaldības tiesības attiecīgās administratīvās teritorijas iedzīvotāju interesēs brīvprātīgi īstenot savas iniciatīvas ikvienā jautājumā. Lēmuma par daudzbērnu ģimeņu reģistru mērķis ir konkrētam, pašvaldības rīcības brīvības ietvaros izvēlētam personu lokam nodrošināt pieeju pašvaldības pakalpojumiem un atvieglojumiem. Pašvaldības izvēlētais personu loks nav saistāms ar daudzbērnu ģimenes jēdzienu Bērnu tiesību aizsardzības likuma izpratnē. Minēto pierāda fakts, ka Rīgas domes lēmums par daudzbērnu ģimeņu reģistru un tajā paredzētais reģistrs vēl joprojām pastāv un ir spēkā, taču lēmumā iepriekš lietotie vārdi „daudzbērnu ģimene” tagad ir aizstāti ar vārdiem „ģimenes ar bērniem”.

[4.3] Tiesa nepamatoti nav piemērojusi Administratīvā procesa likuma 59.panta ceturto daļu, kas noteic procesa dalībnieka pienākumu iesniegt pierādījumus un paziņot iestādei par faktiem, kas viņam ir zināmi un varētu būt būtiski. Tiesa arī kļūdaini piemēroja minētā likuma 62.panta pirmo daļu un nav ņēmusi vērā 84.pantu, kas noteic, ka tiesisks administratīvais akts ir tāds, kas atbilst tā izdošanas laikā spēkā esošām tiesību normām. Lietā nav strīda, ka pieteicējs, sākotnēji vēršoties iestādē, nebija iesniedzis izziņu par pilngadīgās meitas studijām. Kā atzīts tiesu praksē, apstrīdēšanas stadijas mērķis ir dot valsts pārvaldei iespēju novērst kļūdas, ja tādas pieļāvusi zemāka iestāde. Attiecīgi augstākai iestādei, tāpat kā vēlāk tiesai, jāvērtē, vai zemāka iestāde, izdodot administratīvo aktu, nav pieļāvusi kādu kļūdu, kas iestādes izdoto administratīvo aktu padara par prettiesisku. Administratīvā akta atbilstību tiesību normām noteic, ņemot vērā tos tiesiskos un faktiskos apstākļus, kas pastāvēja administratīvā akta izdošanas brīdī. Līdz ar to, pat ja augstāka iestāde pieteicēja iesniegto apstrīdēšanas iesniegumu būtu skatījusi pēc būtības, tai būtu bijis pamats atzīt, ka sākotnējais atteikums bija tiesisks, jo zemākai iestādei pieteicējs vēl nebija iesniedzis visus nepieciešamos pierādījumus. Ņemot vērā, ka process par pieteicēja ģimenes reģistrāciju daudzbērnu ģimeņu reģistrā tika uzsākts uz pieteicēja iesnieguma pamata un informācija par pieteicēja pilngadīgo meitu izglītību bija pieejama tieši pieteicējam, viņš nebija pienācīgi izpildījis Administratīvā procesa likuma 59.panta ceturtajā daļā noteikto līdzdarbības pienākumu. Šādos apstākļos tiesa nepamatoti atsaucās uz Administratīvā procesa likuma 62.panta pirmajā daļā paredzēto uzklausīšanas pienākumu, jo šī norma attiecas uz nelabvēlīga administratīvā akta pieņemšanu.

[5] Pieteicējs paskaidrojumos par kasācijas sūdzību norādīja, ka uzskata to par nepamatotu. Pieteicējs uzsvēra, ka Rīgas domes lēmumā par daudzbērnu ģimeņu reģistru ietvertie daudzbērnu ģimenes statusa kritēriji pēc savas būtības ir tiesību normas, nevis administratīvais akts. Pieteicējs arī vērsa Senāta uzmanību uz to, ka Rīgas dome ir paudusi Labklājības departamenta pozīcijai pretēju viedokli par strīdus kritēriju, un aicināja Senātu apsvērt Rīgas domes viedokļa pieprasīšanu šajā jautājumā.

**Motīvu daļa**

**I**

[6] Viens no kasācijas sūdzības centrālajiem argumentiem ir tas, ka Rīgas domes lēmums par daudzbērnu ģimeņu reģistru esot vispārīgais administratīvais akts, kas ir stājies spēkā un nav pārsūdzēts. Tāpēc izskatāmajā lietā šajā lēmumā ietverto kritēriju tiesiskuma pārbaude neesot pieļaujama un tie esot jārespektē tādi, kādi tie ir.

[7] Senāts turpmāk norādīto apsvērumu dēļ nepiekrīt kasatoram, ka Rīgas domes lēmuma par daudzbērnu ģimeņu reģistru 4.punkts ir uzskatāms par vispārīgo administratīvo aktu.

Šajā sakarā visupirms uzsverams, ka forma, kādā Rīgas dome ir izvēlējusies regulēt konkrēto jautājumu, proti, ar lēmumu, nevis ar pašvaldības saistošajiem noteikumiem, pati par sevi nevar būt izšķiroša, vērtējot minētā lēmuma 4.punkta tiesisko dabu. Izšķiroši ir tas, vai strīdus regulējums pēc savas būtības atbilst vispārīgā administratīvā akta pazīmēm vai vispārsaistošas jeb ārējās tiesību normas pazīmēm. To, ka lēmuma formā izdots regulējums, ja tas atbilst tiesību normas pazīmēm, aplūkojams kā tiesību norma, nevis kā vispārīgais administratīvais akts, atzinusi arī Satversmes tiesa, piemēram, 2018.gada 15.novembra spriedumā lietā Nr. [2018-07-05](https://likumi.lv/ta/id/303119-par-vides-aizsardzibas-un-regionalas-attistibas-ministra-2017-gada-26-septembra-rikojuma-nr-1-27346-par-rezeknes-pilsetas-domes-2016-gada-22-decembra-lemuma-nr-1872-par-edinasanas-izmaksu-noteiksanu-rezeknes-pilsetas-izglitibas-iestades-un-uzcenojuma-apstiprinasanu-protokols-nr-103-13-punkts-13-apakspunkta-dala-par-edinasanas-izmaksu-vecaku-maksas-noteiksanu-specialajas-pirmsskolas-izglitibas-iestades-un-7-punkta-darbibas-apturesanu-atbilstibu-likuma-par-pasvaldibam-49-pantam), vērtējot pašvaldības lēmuma par ēdināšanas izmaksu noteikšanu pašvaldības izglītības iestādēs tiesisko dabu.

[8] Tiesību normas ir abstrakti, vispārsaistoši uzvedības priekšraksti, kas attiecas uz nenoteiktu personu loku un ir piemērojami vairākkārt. Savukārt administratīvais akts, tostarp arī vispārīgais administratīvais akts, ir tiesību normu piemērošanas akts. Pazīme, kas atšķir administratīvo aktu no normatīvā akta, ir tas, ka administratīvais akts individualizē tiesību normā noteiktās sekas vai nu individuāli noteiktai personai (parastais administratīvais akts) vai arī ļoti konkrētos apstākļos (parasti – laikā ierobežotā dzīves situācijā) nenoteiktam personu lokam, kas atrodas šajos konkrētajos apstākļos. Tādējādi arī vispārīgais administratīvais akts, tāpat kā parastais administratīvais akts, iedzīvina tiesību normu, nevis rada jaunu tiesību normu (vispārsaistošu, abstraktu, vairākkārt piemērojamu priekšrakstu) (sal. *Satversmes tiesas 2018.gada 15.novembra sprieduma lietā Nr.*[*2018-07-05*](https://likumi.lv/ta/id/303119-par-vides-aizsardzibas-un-regionalas-attistibas-ministra-2017-gada-26-septembra-rikojuma-nr-1-27346-par-rezeknes-pilsetas-domes-2016-gada-22-decembra-lemuma-nr-1872-par-edinasanas-izmaksu-noteiksanu-rezeknes-pilsetas-izglitibas-iestades-un-uzcenojuma-apstiprinasanu-protokols-nr-103-13-punkts-13-apakspunkta-dala-par-edinasanas-izmaksu-vecaku-maksas-noteiksanu-specialajas-pirmsskolas-izglitibas-iestades-un-7-punkta-darbibas-apturesanu-atbilstibu-likuma-par-pasvaldibam-49-pantam) *15.2.punkts un 1999.gada 9.jūlija sprieduma lietā Nr.*[*04-03(99)*](https://likumi.lv/ta/id/19184-par-nolikuma-par-kartibu-kada-izirejami-brivie-dzivokli-valsts-nekustama-ipasuma-agenturas-parvaldisana-esosajos-namipasumos-atbilstibu-likumiem) *secinājumu daļas 3.punkts; Briede J., Danovskis E., Kovaļevska A. Administratīvās tiesības. Mācību grāmata. – Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2016, 99.lapa*).

[9] Rīgas domes lēmuma par daudzbērnu ģimeņu reģistru 4.punkts (*šeit un turpmāk redakcijā, kas bija spēkā šā lēmuma pieņemšanas dienā un konkrētā administratīvā procesa iestādes stadijā*) noteic: reģistrā var tikt reģistrēta ģimene, kuras aprūpē ir vismaz trīs bērni, ja ģimene ir deklarēta vienā adresē Rīgas pilsētas administratīvajā teritorijā (šis nosacījums neattiecas uz gadījumu, ja bērns iegūst izglītību ārvalsts izglītības iestādē un viņa dzīvesvieta ir ārvalstī); par daudzbērnu ģimenes bērnu uzskatāma arī pilngadīga persona, kas nav sasniegusi 24 gadu vecumu, ja tā iegūst vispārējo, profesionālo vai augstāko izglītību.

No minētā izriet, ka konkrētais Rīgas domes lēmuma par daudzbērnu ģimeņu reģistru punkts noteic vispārsaistošus priekšrakstus, kam jāizpildās, lai ģimeni uzņemtu daudzbērnu ģimeņu reģistrā, un to iedarbība nav ierobežota ne ar konkrētiem apstākļiem, ne ar konkrētu laika sprīdi. Šiem kritērijiem ir ārēja iedarbība, tie attiecas uz nenoteiktu personu loku – visiem vecākiem, kuri vēlas ģimenes reģistrāciju daudzbērnu ģimeņu reģistrā, un tie ir attiecināmi uz vairākiem šāda veida gadījumiem, proti, šie kritēriji ir piemērojami atkārtoti neierobežotā laika posmā. Ievērojot minēto, Senāts secina, ka Rīgas domes lēmuma par daudzbērnu ģimeņu reģistra 4.punktam piemīt visas tiesību normai raksturīgās pazīmes, un tā tiesiskā iedarbība ir tāda pati, kāda būtu noteiktā kārtībā apstiprinātiem pašvaldības saistošajiem noteikumiem. Līdz ar to šim domes lēmuma punktam ir pašvaldības saistošo noteikumu tiesību normas, nevis vispārīgā administratīvā akta daba.

[10] Ņemot vērā minēto, nepamatots ir kasatora arguments, ka tiesai šajā lietā nebija tiesību vērtēt Rīgas domes lēmuma par daudzbērnu ģimeņu reģistra 4.punkta atbilstību likumam. Lietā piemērojamās tiesību normas atbilstība augstāka juridiskā spēka tiesību normām tiesai jāapsver ikvienā lietā. Turklāt Administratīvā procesa likuma 104.panta trešā daļa tieši noteic, ka tad, ja tiesa atzīst, ka pašvaldību saistošo noteikumu norma neatbilst Ministru kabineta noteikumiem vai likumam, tā attiecīgo tiesību normu nepiemēro.

**II**

[11] Kasators argumentējis, ka tiesa izskatāmajā lietā nepamatoti piemērojusi Bērnu tiesību aizsardzības likumu (tajā paredzēto daudzbērnu ģimenes regulējumu). Kasators uzsvēris, ka Rīgas dome, izdodot lēmumu par daudzbērnu ģimeņu reģistru, saskaņā ar likuma „Par pašvaldībām” 21.panta pirmās daļas 27.punktu (paredzēja domes kompetenci pieņemt lēmumus likumā paredzētos gadījumos) esot īstenojusi no minētā likuma 12.panta izrietošo rīcības brīvību pēc saviem ieskatiem paredzēt tādus atbalsta pasākumus ģimenēm, kādus vēlas. Kasatora ieskatā, minētais ļauj pašvaldībai sašaurināt to ģimeņu loku, kuru par daudzbērnu ģimeni atzīst Bērnu tiesību aizsardzības likums.

Senāts tam turpmāk minēto apsvērumu dēļ nepiekrīt.

[12] Likuma „Par pašvaldībām” 12.pants (*redakcijā, kas bija spēkā Rīgas domes lēmuma par daudzbērnu ģimeņu reģistru pieņemšanas dienā un šā administratīvā procesa iestādes stadijā*) noteic, ka pašvaldības attiecīgās administratīvās teritorijas iedzīvotāju interesēs var brīvprātīgi realizēt savas iniciatīvas ikvienā jautājumā, ja tas nav Saeimas, Ministru kabineta, ministriju, citu valsts pārvaldes iestāžu, tiesas vai citu pašvaldību kompetencē vai arī ja šāda darbība nav aizliegta ar likumu.

Pretēji kasatora uzskatam šī tiesību norma nepiešķir pašvaldībai kompetenci īstenot jebkādus pasākumus pēc pašvaldības ieskatiem. No tiesiskas valsts principa pašvaldībai izriet pienākums savā darbībā ievērot padotību likumam un tiesībām. Pašvaldības padotība likumam un tiesībām atbilstoši tiesiskas valsts principam ir noteikta arī likumos, piemēram, Valsts pārvaldes iekārtas likuma 10.panta pirmajā daļā. Arī likuma „Par pašvaldībām” 41.panta otrā daļa noteica, ka pašvaldības lēmumiem jāatbilst Latvijas Republikas Satversmei, likumiem, kā arī Ministru kabineta noteikumiem (sal. *Satversmes tiesas 2018.gada 29.jūnija sprieduma lietā Nr.*[*2017-32-05*](https://likumi.lv/ta/id/300054-par-vides-aizsardzibas-un-regionalas-attistibas-ministra-2017-gada-1-augusta-rikojuma-nr-1-136038-par-salaspils-novada-domes-2017-gada-16-junija-lemuma-par-novada-pastavigo-komiteju-izveidosanu-un-loceklu-ievelesanu-protokols-nr-12-4--1-3-4-un-5-punkta-darbibas-apturesanu-atbilstibu-latvijas-republikas-satversmes-1-pantam-un-likuma-par-pasvaldibam-49-pantam) *14.punkts*). Tādējādi, arī īstenojot savas brīvprātīgās iniciatīvas, pašvaldībai jāraugās, lai tās atbilstu Latvijas Republikas Satversmei, likumiem un Ministru kabineta noteikumiem. Tas nozīmē, ka likuma „Par pašvaldībām” 12.pants nepieļauj īstenot tādus pasākumus, kas balstīti uz patvaļīgiem kritērijiem un neatbilst augstāka juridiskā spēka tiesību normām.

[13] Bērnu tiesību aizsardzības likuma 26.panta pirmā daļa noteic, ka pašvaldība atbalsta ģimeni, it īpaši daudzbērnu ģimeni, un sniedz tai palīdzību. Papildus tam likuma „Par pašvaldībām” 15.panta pirmās daļas 23.punktā bija noteikts, ka bērnu tiesību aizsardzības īstenošana tās administratīvajā teritorijā ir pašvaldības autonomā funkcija.

Tādējādi atbalsta nodrošināšana daudzbērnu ģimenēm ir pašvaldības funkcija, kas pašvaldībai paredzēta citstarp Bērnu tiesību aizsardzības likumā.

Rīgas domes lēmuma par daudzbērnu ģimeņu reģistru 2.punktā norādīts, ka reģistra mērķis ir nodrošināt vienotu un efektīvu pieeju Rīgas pilsētas pašvaldības sniegtajiem pakalpojumiem un atvieglojumiem daudzbērnu ģimenēm. Tādējādi nav šaubu, ka šis lēmums bija vērsts uz daudzbērnu ģimeņu atbalsta nodrošināšanu un pašvaldība, izveidojot daudzbērnu ģimeņu reģistru un reģistrējot ģimeni daudzbērnu ģimeņu reģistrā, rīkojas arī Bērnu tiesību aizsardzības likumā paredzētās funkcijas ietvaros.

[14] Bērnu tiesību aizsardzības likuma 1.panta 16.punkts noteic, ka daudzbērnu ģimene ir ģimene, kuras aprūpē ir vismaz trīs bērni, to skaitā audžuģimenē ievietoti un aizbildnībā esoši bērni. Par daudzbērnu ģimenes bērnu uzskatāma arī pilngadīga persona, kas nav sasniegusi 24 gadu vecumu, ja tā iegūst vispārējo, profesionālo vai augstāko izglītību.

Šāds daudzbērnu ģimenes jēdziens likumā iekļauts ar grozījumiem, kas stājās spēkā 2015.gada 29.decembrī (daudzbērnu ģimenes definīcijas norma – 2016.gada 1.janvārī).

Skaidrojot minētā regulējuma apsvērumus, likumprojekta anotācijā citstarp norādīts, ka mērķis ir paplašināt daudzbērnu ģimeņu definīcijā noteikto personu loku un ka daudzbērnu ģimenes definīcija aptver arī tos gadījumus, kad vecāks, kurš vēlas saņemt daudzbērnu ģimenes statusu, nedzīvo kopā ar bērniem. Anotācijā arī uzsvērts, ka piedāvātā daudzbērnu ģimenes definīcija ir uzlūkojama kā minimālās prasības tās piemērotājam. Valsts un pašvaldību institūcijas atbilstoši savai darbības jomai un iespējām ir aicinātas izvērtēt iespēju noteikt plašāku personu loku, kam būtu sniedzams noteikta veida papildu atbalsts, definīciju pieskaņojot konkrētās jomas īpatnībām un ģimeņu ar bērniem vajadzībām (*12.Saeimas likumprojekta Nr.*[*215/Lp12*](https://titania.saeima.lv/LIVS12/SaeimaLIVS12.nsf/webSasaiste?OpenView&restricttocategory=215/Lp12) *„Grozījumi Bērnu tiesību aizsardzības likumā”* [*anotācija*](https://titania.saeima.lv/LIVS12/saeimalivs12.nsf/0/F452779E634C9DDAC2257E120023E724?OpenDocument)).

Vienlaikus likuma pārejas noteikumu 30.punktā noteikts: ja pašvaldības saistošajos noteikumos ir citāda daudzbērnu ģimenes definīcija nekā šā likuma 1.panta 16.punktā, tad piemērojama pašvaldības saistošajos noteikumos dotā definīcija, bet ne ilgāk kā līdz 2016.gada 31.decembrim. Tādējādi šī tiesību norma skaidri noteic, ka pēc 2016.gada 31.decembra pašvaldībām, risinot jautājumu par atbalstu daudzbērnu ģimenēm, ir saistoša Bērnu tiesību aizsardzības likumā paredzētā daudzbērnu ģimenes definīcija.

Ievērojot minēto, pašvaldībām jārespektē Bērnu tiesību aizsardzības likumā noteiktā daudzbērnu ģimenes definīcija un tām ir tiesības šādu statusu piešķirt vēl plašākam, bet ne šaurākam personu lokam. Tas bija jāņem vērā arī Rīgas domei, 2017.gada 23.maijā izdodot lēmumu par daudzbērnu ģimeņu reģistru. Tas vien, ka pašvaldībai ir rīcības brīvība izvēlēties, kādā veidā atbalstīt daudzbērnu ģimenes, nemaina to, ka pašvaldībai jāievēro arī Bērnu tiesību aizsardzības likums.

[15] Nepamatota ir kasācijas sūdzībā ietvertā norāde uz to, ka Rīgas domes lēmumā par daudzbērnu ģimeņu reģistru iepriekš lietotie vārdi „daudzbērnu ģimene” tagad ir aizstāti ar vārdiem „ģimenes ar bērniem”. Šajā lietā nozīme ir tam, kāds tiesiskais regulējums bija laikā, kad iestādei bija jālemj par daudzbērnu ģimenes statusa piešķiršanu pieteicēja ģimenei, līdz ar to Rīgas domes lēmumā par daudzbērnu ģimeņu reģistru vēlāk izdarīti grozījumi nav attiecināmi uz izskatāmo lietu un to piemērošana un atbilstība augstāka juridiskā spēka normām izskatāmajā lietā nav jāvērtē.

[16] Ievērojot minēto, kasācijas sūdzības iebildums pret Bērnu tiesību aizsardzības likuma 1.panta 16.punkta piemērošanu lietā ir nepamatots.

**III**

[17] Kasācijas sūdzībā uzsvērts, ka tiesa nepamatoti nav ņēmusi vērā, ka pieteicējs nebija pienācīgi izpildījis no Administratīvā procesa likuma 59.panta ceturtās daļas izrietošo pienākumu – nebija zemākai iestādei iesniedzis visu nepieciešamo informāciju un pierādījumus, kas apliecina pieteicēja ģimenes atbilstību daudzbērnu ģimenes kritērijiem. Tāpat tiesa nepamatoti neesot ņēmusi vērā to, ka apstrīdēšanas procesa jēga ir dot iespēju augstākai iestādei labot zemākas iestādes kļūdu. Šā iemesla dēļ kasators uzskata, ka augstākai iestādei, ja tā būtu pieteicēja apstrīdēšanas iesniegumu izskatījusi pēc būtības, būtu bijis pamats atzīt, ka sākotnējais atteikums bija tiesisks.

[18] Ievērojot kasācijas sūdzības argumentus, Senāts secina, ka kasators kļūdaini saprot augstākas iestādes lomu apstrīdēšanas procesa ietvaros.

Administratīvā procesa likuma 81.panta pirmā daļa noteic, ka augstāka iestāde izskata lietu vēlreiz pēc būtības kopumā vai tajā daļā, uz kuru attiecas iesniedzēja iebildumi.

Tādējādi pretēji kasatora uzskatam apstrīdēšanas procesa jēga ir ne tikai dot iespēju augstākai iestādei pārbaudīt, vai zemāka iestāde pieļāvusi kādas kļūdas, bet gan nodrošināt, ka augstāka iestāde vēlreiz izskata lietu *pēc būtības*. Proti, apstrīdēšanas procesa primārā jēga ir dot iespēju strīdus jautājumu atrisināt valsts pārvaldes ietvaros bez vēršanās tiesā. Savukārt lietas izskatīšana pēc būtības atbilstoši objektīvās izmeklēšanas principam un Administratīvā procesa likuma 59.panta pirmajai un otrajai daļai un 62.panta pirmajai daļai nozīmē vispusīgu apstākļu noskaidrošanu un izvērtēšanu, neaprobežojoties tikai ar to informāciju un pierādījumiem, kas bija iesniegti zemākajā iestādē.

Šajā sakarā kasatora uzmanība jo īpaši vēršama uz to, ka konkrētajā gadījumā administratīvais process iestādē norisinājās kā process par labvēlīga administratīvā akta izdošanu – pieteicēja ģimenes reģistrēšanu daudzbērnu ģimeņu reģistrā. Līdz ar to kasators nepamatoti atsaucas uz Senāta judikatūru, kurā atzīts, ka, pārbaudot nelabvēlīgu pienākumu uzliekoša administratīvā akta tiesiskumu, jāņem vērā tikai tie faktiskie apstākļi, kas pastāvēja sākotnējā administratīvā akta izdošanas brīdī. Šī tēze varētu tikt attiecināta uz gadījumiem, kad augstāka iestāde pārbauda zemākas iestādes izdota privātpersonai nelabvēlīgu pienākumu uzliekoša administratīvā akta tiesiskumu, nevis uz gadījumu, kad augstākai iestādei, izskatot apstrīdēšanas iesniegumu, jālemj par privātpersonai labvēlīga administratīvā akta izdošanu. Izskatot pēc būtības prasījumu par labvēlīga administratīvā akta izdošanu, jāņem vērā lietas izskatīšanas brīdī aktuālie apstākļi. Turklāt, kā jau minēts, tas, ka privātpersona zemākā iestādē kādus pierādījumus nebija iesniegusi, nevar būt pamats šos pierādījumus neņemt vērā, izskatot lietu augstākā iestādē.

Tādējādi kasators kļūdaini uzskata, ka izšķiroša nozīme piešķirama tam, ka pieteicējs zemākā iestādē nebija iesniedzis visus dokumentus, kas nepieciešami daudzbērnu ģimenes statusa piešķiršanai. Šajā sakarā arī norādāms, ka tas, ka privātpersona zemākā iestādē nav iesniegusi visu nepieciešamo informāciju, nav pamats augstākai iestādei neskatīt apstrīdēšanas iesniegumu pēc būtības. Tāpat minētais nevar būt pamats augstākai iestādei neievērot apgabaltiesas norādīto Administratīvā procesa likuma 59.panta pirmo daļu, kas noteic iestādes pienākumu noskaidrot lietas izlemšanai nepieciešamos apstākļus un tostarp dot privātpersonai ieteikumus un norādījumus par iesniedzamajiem pierādījumiem.

Apgabaltiesa izskatāmajā lietā konstatējusi, ka apstrīdēšanas iesniegumam pieteicējs bija pievienojis nepieciešamos dokumentus, kas ļauj pārliecināties par pieteicēja ģimenes atbilstību daudzbērnu ģimenes statusam. Līdz ar to nepamatots ir kasatora uzskats, ka tad, ja augstāka iestāde būtu izskatījusi pieteicēja apstrīdēšanas iesniegumu, tai nebūtu bijis pamats izdot pieteicējam labvēlīgu administratīvo aktu.

[19] Kasators, iebilstot pret apgabaltiesas atzīto, ka atteikums pieteicēja ģimeni reģistrēt daudzbērnu ģimeņu reģistrā ir prettiesisks, nepamatoti koncentrējas tikai uz to, vai sākotnējais atteikums, ņemot vērā zemākas iestādes rīcībā esošo informāciju, bija tiesisks. Pārbaudot atteikuma reģistrēt pieteicēja ģimeni daudzbērnu ģimeņu reģistrā tiesiskumu, tiesa pamatoti vērtēja administratīvo procesu iestādē kopumā, jo arī augstākas iestādes rīcība, atsakoties izskatīt pieteicēja apstrīdēšanas iesniegumu pēc būtības, ietekmēja to, vai pieteicējam administratīvā procesa iestādē stadijā pamatoti netika izdots prasītais labvēlīgais administratīvais akts.

**IV**

[20] Rezumējot minēto, Senāts atzīst, ka kasācijas sūdzībā norādītie argumenti nenorāda uz tādām tiesas kļūdām, kas varētu būt novedušas pie nepareiza lietas izspriešanas rezultāta. Līdz ar to pārsūdzētais spriedums atstājams negrozīts, bet kasācijas sūdzība – noraidāma.

**V**

[21] Pieteicējs, ņemot vērā kasācijas sūdzībā pausto viedokli par Rīgas domes lēmuma par daudzbērnu ģimeņu reģistra 4.punkta tiesisko dabu un Bērnu tiesību aizsardzības likumā paredzētās daudzbērnu ģimenes definīcijas piemērošanu, bija lūdzis Senātu apsvērt, vai nebūtu lietderīgi par šiem jautājumiem papildus prasīt Rīgas domes viedokli.

Senāts norāda, ka konkrētajā gadījumā nesaskatīja šādu nepieciešamību. Kā jau minēts, tas, vai konkrēts noregulējums ir kvalificējams kā tiesību norma vai kā tiesību akts, ar kuru tiesību norma tiek piemērota (vispārīgais administratīvais akts), ir atkarīgs no objektīviem kritērijiem, nevis no pašvaldības ieskata. Arī tas, vai konkrētajā gadījumā piemērojams Bērnu tiesību aizsardzības likums, ir atkarīgs no tiesiskā regulējuma (kura novērtējums ir Senāta kompetencē), nevis no Rīgas domes redzējuma. Turklāt Rīgas dome izskatāmajā lietā ir otra pašvaldības pusē pieaicinātā iestāde, kurai bija nosūtīta arī kasācijas sūdzība. Tādējādi, ja Rīgas dome būtu vēlējusies saistībā ar kasācijas sūdzībā norādīto sniegt kādus paskaidrojumus, tai bija šāda iespēja.

**Rezolutīvā daļa**

Pamatojoties uz Administratīvā procesa likuma 348.panta pirmās daļas 1.punktu un 351.pantu, Senāts

**nosprieda**

atstāt negrozītu Administratīvās apgabaltiesas 2024.gada [..] spriedumu, bet Rīgas valstspilsētas pašvaldības Labklājības departamenta kasācijas sūdzību noraidīt.

Spriedums nav pārsūdzams.

1. Slēgtas lietas statuss [↑](#footnote-ref-1)